

Voorontwerp van decreet jeugddelinquentierecht en het Kinderrechtenkader

**Toetsing van het voorontwerp
aan het kinderrechtenluik binnen de Omgevingsanalyse Jeugdrecht (2015)**

Aanbevelingen



Secretariaat

Kenniscentrum Kinderrechten vzw
HoGent Campus Schoonmeersen
Valentin Vaerwyckweg 1
D-gebouw lokaal 1.023
9000 Gent
Telefoon: +32 (0)9 243 24 70

info@keki.be - www.keki.be - www.facebook.com/KeKivzw - www.twitter.com/KeKivzw

Zetel

Kenniscentrum Kinderrechten vzw
Lange Steenstraat 31
9000 Gent

Raad van Bestuur

Prof. dr. Johan Put (voorzitter) – KU Leuven
Prof. dr. Lieve Bradt – Universiteit Gent
Prof. dr. Ellen Desmet – Universiteit Gent
Prof. dr. Els Dumortier – Vrije Universiteit Brussel
Prof. dr. Stefaan Pleysier – KU Leuven
Dr. Didier Reynaert – Hogeschool Gent
Prof. dr. Wouter Vandenhole – Universiteit Antwerpen

Stafmedewerkers

Kathy Vlieghe (coördinator)
Katrien Herbots
Sara Lembrechts
Nele Willems

Auteur: Katrien Herbots

Voor opmerkingen of meer informatie bij dit beleidsadvies: katrien.herbots@keki.be of +32 (0)9 243 24 70

Gedragen door een interuniversitair platform van onderzoekers verbonden aan volgende instellingen:



Met steun van de Vlaamse Overheid



Het Beleidsadvies 2017/1 'Voorontwerp van decreet jeugddelinquentierecht en het Kinderrechtenkader. Toetsing van het voorontwerp aan het kinderrechtenluik binnen de Omgevingsanalyse Jeugdrecht (2015)' werd uit eigen beweging opgesteld en overgemaakt aan de verschillende betrokken partijen, waaronder de bevoegde ministers en afdelingen binnen de Vlaamse en Federale overheid.

Het advies is digitaal beschikbaar op www.keki.be.

Dit rapport distilleert de geformuleerde aanbevelingen uit het advies.

Het Kenniscentrum Kinderrechten is de Vlaamse Regering **erkentelijk** dat ze via de grondbeginselen de recentste wetenschappelijke inzichten en het kinderrechteninstrumentarium omtrent de aanpak van jeugddelinquentie zoals deze onder meer door de Omgevingsanalyse Jeugdrecht in kaart werden gebracht, in regelgeving wenst in te bedden.

Voor een diepgaande analyse van de concrete vertaling van kinderrechten en toepassing ervan in het Voorontwerp van decreet Jeugddelinquentierecht raadt het Kenniscentrum Kinderrechten de Vlaamse overheid aan de **verscheidene adviezen** die op het voorontwerp worden uitgebracht, **samen te leggen**.

In het licht van de toetsing van het Voorontwerp van Decreet Jeugddelinquentierecht aan het kinderrechtenluik binnen de Omgevingsanalyse Jeugdrecht formuleert het Kenniscentrum Kinderrechten de Vlaamse overheid de volgende **aanbevelingen**:

ALGEMENE EERBIEDIGING EN NALEVING VAN INTERNATIONALE KINDER- EN MENSENRECHTENINSTRUMENTEN

Aanbeveling 1

1.1. Rekening houdend met het dialoogproces dat de opmaak van het voorontwerp van decreet voorafging en de directe link tussen het voorontwerp en kinderrechten, raadt KeKi de Vlaamse Regering aan een JoKER-toetsing op eigen initiatief door te voeren.

1.2. Sinds 2016 is er de Europese Richtlijn 2016/800 van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdacht of beklaagd zijn in een strafprocedure. Het is raadzaam de implicaties van deze richtlijn op het voorontwerp na te gaan en waar nodig dit decretaal in te bedden.

1.3. De overhandiging van verdragsartikelen aan een beperkte groep van jongeren zonder enige duiding riskeert zijn doel te missen. Luidens artikel 42 Kinderrechtenverdrag moeten de verdragsartikelen op passende en doeltreffende wijze bekend worden gemaakt aan kinderen. Dit houdt minstens een kindvriendelijke en kindaanpaste versie in van de verdragsartikelen met de nodige duiding en omkadering. Dit ligt in de lijn van de *European Rules on Childfriendly Justice*. Bovendien verdient het ofwel een motivering en verantwoording waarom slechts een beperkte groep kinderen en jongeren deze selectie van verdragsartikelen ontvangt ofwel een overweging om iedere jongere die in aanraking komt met een jeugddelinquentieprocedure te wijzen op zijn rechten waartoe Vlaanderen zich heeft verplicht deze te implementeren en te waarborgen.

1.4. Bovenop de regelgevende inbedding van kinderrechten, zal (de monitoring van) de praktijk een belangrijke graadmeter zijn om vast te stellen of de juridische én maatschappelijke betekenis van kinderrechten worden geëerbiedigd en nageleefd.

KWALITEITSVOL EN COMPREHENSIEF JEUGDDELINQUENTIERECHT

Aanbeveling 2 - Specifieke regelgeving voor kinderen en jongeren, met een minimum en maximum leeftijdsgrenzen

Door de praktijk van uithandengeving te behouden, kiest Vlaanderen er uitdrukkelijk voor om het Belgische beleid van dubbele leeftijdsgrenzen te behouden. Het verschil tussen jeugdrecht en strafrecht voor volwassenen zit in de extra waarborgen. KeKi betreurt dat Vlaanderen niet heeft gekozen om binnen één systeem een volwaardig antwoord op een verscheidenheid van situaties regelgevend uit te werken, maar geopteerd heeft voor het behoud van een diffuus systeem. KeKi blijft daarom benadrukken dat Vlaanderen het nieuwe jeugdrecht moet aangrijpen als een kans om de uithandengeving af te schaffen. Vlaanderen moet durven kiezen voor een jeugdrecht voor alle kinderen en jongeren. Zeker omdat het Voorontwerp reeds in zijn artikel 35 (zie ook Aanbeveling 5) in een uitgebreid en ingrijpend antwoord voorziet voor bepaalde zware en ernstige situaties van jeugddelinquentie. Een jeugddelinquentierecht is maar zo sterk en efficiënt als zijn zwakste schakel.

Aanbeveling 3 - Heropvoeding en herintegratie tot doel

3.1. Het jeugdrecht moet steeds vertrekken vanuit het welzijn van de jongere. Leidraad hierbij is sociale integratie, opvoeding en preventie van recidivisme.

3.2. De bescherming van de samenleving en het respecteren van de belangen van het slachtoffer mag hierbij niet uit het oog worden verloren. Deze gerechtvaardigde belangen moeten in het juiste perspectief worden geplaatst. Het doel bij de aanpak van jeugddelinquentie mag niet verengd worden tot een veiligheidsvraagstuk.

3.3. KeKi benadrukt daarom het grote belang van het waarborgen van het juiste evenwicht zodat een specifiek jeugddelinquentierecht uitdrukkelijk heropvoeding en herintegratie, in het belang van de minderjarige, zijn omgeving, het slachtoffer én de maatschappij, tot doel heeft. De jongere moet daarom via het jeugdrecht de kans krijgen om een opbouwende rol in de samenleving op te nemen en op een volwaardige manier aan de samenleving deel te nemen. Dit is in het belang van de betrokken jongere én de samenleving.

Aanbeveling 4 - Minstens twee grote interventiewegen: buitengerechtelijk en gerechtelijk, met elk een brede waaier aan reactiemogelijkheden – Buitengerechtelijke afhandeling

4.1. Het blijft de overweging waard om binnen het systeem van jeugddelinquentierecht de betekenis van 'buitengerechtelijk' in zijn puurste vorm, als buiten ieder contact met justitiële actor om, na te gaan. Door 'buitengerechtelijk' in dit decreet louter in te vullen op het niveau van het openbaar ministerie, ontstaat het risico dat Vlaanderen niet afdoende antwoord biedt op de vereiste van een comprehensief jeugddelinquentierecht, met inbegrip van buitengerechtelijke afhandeling (o.a. art. 40.3.b Kinderrechtenverdrag). Naast het kinderrechtenkader biedt het deelrapport 5 van de Omgevingsanalyse Jeugdrecht waarin een aantal jeugdrechtssystemen binnen Europa werden bestuurd, mogelijk inspiratie en/of betekenisverlening.

4.2. Op dit moment worden reeds een aantal jeugddelicten buiten gerechtelijke weg om, afgehandeld. In de eerste plaats gaat het hier om de Gemeentelijke Administratieve Sancties (hierna GAS) of sancties in het kader van de Voetbalwet. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de Gemeenschappen mag geen belemmering zijn om de interactie en onderlinge verbondenheid te bekijken en te regelen (zie ook Aanbeveling 9.).

4.3. Indien Vlaanderen kiest om veel macht bij het Openbaar Ministerie te leggen (vorderingsmonopolie én exclusief bevoegd voor buitengerechtelijke afhandeling), verdient dit minstens een toetsing aan het legaliteitsbeginsel en het rechtsgelijkheidsbeginsel. Ook zou decretaal de motivering en verantwoording voor een reactiekeuze moeten worden bepaald. Bovendien rijst er de vraag naar controle op het beleid en handelen van het Openbaar Ministerie. Op het niveau van de rechtbank is er immers het recht van hoger beroep en het beginsel van dubbele aanleg. Tenslotte verdient het aanbeveling om de actoren binnen het Openbaar Ministerie die zich met jeugdzaken bezighouden te erkennen als gespecialiseerde eenheid met vereisten op vlak van scholing en bekwaamheid. Deze actoren moeten het jeugdrecht en kinder- en mensenrechten niet enkel kennen, maar er ook naar handelen (zie ook Aanbeveling 6).

4.4. Het zou de geest van het voorontwerp versterken, moest het duidelijk zijn dat de buitengerechtelijke afhandeling open staat en moet worden overwogen voor alle minderjarigen, verdacht van het plegen van een jeugddelict, én voor alle mogelijke feiten.

4.5. Ook binnen de buitengerechtelijke afhandeling gelden onverkort alle kinder- en mensenrechten en de hieruit voortvloeiende rechtswaarborgen. Dit moet duidelijk decretaal gewaarborgd zijn.

Aanbeveling 5 - Minstens twee grote interventiewegen: buitengerechtelijk en gerechtelijk, met elk een brede waaier aan reactiemogelijkheden – Gerechtelijke afhandeling

5.1. Opdat vrijheidsberoving als reactie echt het *ultimum remedium* is, dienen minstens volgende aspecten te worden gerespecteerd en gewaarborgd:

a. Naast het decretaal bepalen van een waaier aan niet vrijheidsberovende maatregelen, dient evenzeer te worden geïnvesteerd in een effectieve implementatie, inwerkingtreding en groeiomgankelijkheid van deze maatregelen. Dit is absoluut nodig wil men ervoor zorgen dat de toevlucht tot vrijheidsberovende maatregelen vermindert zodat alle vormen van vrijheidsberoving effectief een uiterste maatregel worden.

b. Vrijheidsberoving kan enkel worden ingezet als uiterste maatregel, wanneer er geen ander antwoord mogelijk is en dit voor de kortst mogelijke duur. Dit is geen loutere decretale bepaling noch beleid in Vlaanderen. Het *ultimum remedium*-beginsel is een fundamenteel mensenrecht van kinderen en jongeren.

c. De uitgebreide mogelijkheden van vrijheidsberoving en het naast elkaar laten bestaan van de uithandengeving en gesloten begeleiding voor zeven jaar moet kritisch opnieuw in vraag worden gesteld (zie ook Aanbeveling 2.). De uitgebreide aandacht binnen het decreet en de MvT aan vrijheidsberoving met regelmatig een link aan de eis van beveiliging van de maatschappij, wekt bovendien niet de indruk dat vrijheidsberoving echt het *ultimum remedium* is.

d. De criteria voor vrijheidsberoving (omstandigheden, voorwaarde, finaliteit, eenmalige verlenging...) zijn vaak vaag geformuleerd en vatbaar voor interpretatie zodat het risico bestaat dat het *ultimum remedium*-vereiste uitgehold kan worden.

e. Vrijheidsberoving als *ultimum remedium* vraagt ook om een mentaliteitswijziging. De Vlaamse overheid draagt hier dus een zeer grote verantwoordelijkheid om haar beleid en principes in daden om te zetten. Ze zal 'het goede voorbeeld moeten geven'. Immers de vraag naar meer detentiecapaciteit, met inbegrip van gesloten plaatsing klinkt in Vlaanderen steeds luider. Niet onmiddellijk opsluiten van jongeren (ook in fase van onderzoek) leidt vaak tot onbegrip in de pers, bij de burger en ook in de politiek.

5.2. De gesloten begeleiding voor max. 7 jaar is ingeschreven en wordt uitgebouwd als vrijheidsberovende reactie op het jeugddelict. De eerste finaliteit is niet hulpverlening. Dit mag echter

niet leiden tot 'koude detentie'. Ook gesloten begeleiding moet leiden tot herintegratie en heropvoeding conform art. 3 Voorontwerp (zie ook Aanbeveling 3). Dit moet duidelijk bepaald zijn en worden.

5.3. Proportionaliteit betekent niet enkel dat de reactie op het begane feit in verhouding moet staan tot de ernst van de feiten en de maturiteit van de jongere. Ook de persoonlijke context en de noden van de jongere moet mee in rekening worden gebracht. Dit kinderrechtenbeginsel wordt zowel in internationale als Europese instrumenten neergelegd.

Aanbeveling 6 - Gespecialiseerde actoren

6.1. Gespecialiseerde actoren omvat naast kennis ook competenties en bekwaamheid. Het is dus niet voldoende dat ze louter bekend zijn met het jeugdrecht en de kinder- en mensenrechten op juridisch niveau. Deze actoren moeten vanuit een kinderrechtenperspectief handelen in hun sociaal-pedagogische omgang met kinderen en jongeren die met het jeugddelinquentierecht in aanraking komen.

6.2. De actoren moeten een weerspiegeling vormen van de diversiteit onder hun cliënten, minstens op het vlak van gender, cultuur, etniciteit en geloof.

6.3. Deze gespecialiseerde actoren verdienen binnen hun beroepsgroep én op decretaal vlak erkenning. Het is dus belangrijk dat zeker van het statuut van jeugdadvocaat verder werk wordt gemaakt. Ook bij de politionele en gerechtelijke, m.n. Openbaar Ministerie, moet de piste van gespecialiseerde eenheden verder worden uitgebouwd en ondersteund.

Aanbeveling 7 - Dataverzameling

7.1. Het is zeker een verdienste van Vlaanderen dat het effectief werkt maakt van voldoende, actuele, nauwkeurige en gecoördineerde gegevens met betrekking tot kinderen en jongeren die met het jeugddelinquentierechtssysteem in aanraking komen. De focus mag echter niet beperkt blijven tot effectiviteit, efficiëntie en wat werkt. Naast opvolging en onderzoek over de uitvoering, de impact en het effect van de verschillende soorten interventies, moet een dataverzamelingsbeleid ook onderzoek toelaten de aard, de omvang en de evolutie van jeugddelinquentie. Een dataverzameling moet inzicht verschaffen in de recente trends, problemen en oorzaken van (jeugd)criminaliteit. Hierbij moet ook aandacht uitgaan naar discriminatie, herintegratie en recidive.

7.2. Een participatief jeugddelinquentierecht dat uitgaat van de verantwoordelijkheid van de jongere betreft ook de betrokken jongeren zelf bij de evaluatie.

Aanbeveling 8 - Verbinding met het nationaal ontwikkelingsproces

8.1. Een scheiding tussen jeugdhulpverlening en de aanpak van jeugddelinquentie betekent dat een reactie op een strafbaar feit (nog) steeds welzijnsgericht moet zijn met oog op (her)opvoeding, herintegratie en de rehabilitatie. Een scheiding mag bijgevolg niet leiden tot de invoering van een repressief en leedtoevoegend perspectief, met onder meer 'koude detentie' tot gevolg (cf. volwassen strafrecht). Dit uitgangspunt kent zijn grondslag in verscheidene kinderrechten- én mensenrechteninstrumenten. Dit algemeen beginsel moet uitdrukkelijk zijn weerslag vinden in het decreet; hetgeen nu niet het geval is (zie ook Aanbevelingen 3, 4 en 5).

8.2. Aangezien er nog steeds linken blijven bestaan tussen de aanpak van jeugddelinquentie en jeugdhulpverlening (cf. 'combineerbare sporen') moet extra aandacht voor de rechtswaarborgen van jongeren, met in het bijzonder de rol en positie van de jongere, transparantie, duidelijkheid en consistentie, in het decreet worden ingeschreven. Een van de randvoorwaarden om verantwoordelijkheden op te nemen is dat kinderen en jongeren weten in welke procedure ze zitten en waarom, waar ze aan toe zijn, wat er van hen verwacht wordt (kan worden) en welke invloed ze zelf kunnen en mogen hebben.

8.3. Jeugdhulpverlening is gestoeld op principes van vrijwilligheid en participatie van de jongere. Deze principes moeten gewaarborgd en gerespecteerd blijven, ook indien hulpverlening als een voorwaarde kan worden opgelegd of als vorderingsgrond wordt geïntroduceerd.

8.4. De verantwoordelijkheid van de jongere als uitgangspunt nemen waarbij ook rekening wordt gehouden met zijn context, kan maar pas vorm aannemen en een antwoord bieden op de aanpak van jeugddelinquentie als dit de individuele benadering overstijgt en expliciet(er) geplaatst wordt binnen de nationale (regionale) ontwikkelingen. Dit impliceert dat niet enkel de ouders en/of opvoedingsverantwoordelijken de context van een jongere vormen en een rol te vervullen hebben resp. op hun verantwoordelijkheden aangesproken kunnen worden. Een jeugddelinquentierechtssysteem kan niet beschouwd worden als een geïsoleerd eiland binnen de samenleving. De context van de jongere wordt evenzeer gevormd door de socio-economische levensstandaard, de gezondheidszorg, het onderwijs, de vrije tijd, de buurt... Ook hier moet een volwaardig jeugddelinquentierechtssysteem aandacht voor hebben. Elk van deze contexten dragen eveneens een verantwoordelijkheid en dienen mee in rekenschap te worden gebracht voor het welslagen van de aanpak van en reageren op jeugddelinquentie. Hierbij spelen preventieve acties en maatregelen, die de loutere focus op jeugddelinquentie overstijgen, een verbindende rol.

VEREISTEN GEFORMULEERD DOOR HET VN-COMITÉ VOOR DE RECHTEN VAN HET KIND

Aanbeveling 9

9.1. Het Kenniscentrum Kinderrechten is de Vlaamse Regering erkentelijk dat ze op een aantal vlakken een regelgevend antwoord heeft geformuleerd op de, soms herhaalde, opmerkingen van het CRK op de Belgische landenrapporten over de naleving van het Kinderrechtenverdrag.

9.2. Wil Vlaanderen echter op een wijze met jeugddelinquentie omgaan die de juridische én maatschappelijke betekenis van kinder- en mensenrechten waarborgt, dient het volledig gevolg geven aan de door het CRK geformuleerde opmerkingen resp. aanbevelingen.